IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Finansów Publicznych**
(nr 274)
z dnia 9 marca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 274)

9 marca 2022 r.

Komisja Finansów Publicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Kosztowniaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– „Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2020" wraz z przeglądem ustaleń w zakresie polityki spójności.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Opioła** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, **Agnieszka Bernaś-Coşkun** p.o. wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izbie Kontroli, **Dominik Wiśniewski** pracownik Departament Zagraniczny Narodowego Banku Polskiego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paulina Gontarz oraz Anna Woźniak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych.

Otwieram posiedzenie Komisji Finansów Publicznych. Porządek dzienny posiedzenia przewiduje, szanowni państwo, omówienie „Sprawozdanie rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Unii Europejskiej za 2020 r. wraz z przeglądem ustaleń w zakresie polityki spójności", które zostanie przedstawione przez członka ETO pana Marka Opiołę.

Witam serdecznie pana Marka Opiołę. Witam również serdecznie w naszym gronie, choć pracujących zdalnie, panią Agnieszkę Bernaś-Coşkun pełniącą obowiązki wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izbie Kontroli. Witamy serdecznie panią dyrektor. Witamy gorąco również pana Dominika Wiśniewskiego pracownika Departamentu Zagranicznego Narodowego Banku Polskiego. Witam gorąco wszystkich przybyłych posłów, panie poseł, przepraszam, na sali i panów posłów, ale również tych wszystkich, którzy dzisiaj pracują z nami zdalnie.

Informuję, że posiedzenie będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Informuję również, że zgłoszenia do zabrania głosu w dyskusji przez posłów należy wysyłać pod adres kfpb@sejm.gov.pl lub poprzez czat w aplikacji.

Przystępujemy do sprawdzenia kworum. Bardzo serdecznie proszę wszystkich, którzy są na sali, ale również tych, którzy pracują z nami zdalnie, o oddanie głosu. Sekretariat proszę o to, aby uruchomił możliwość oddania głosu. Jest taka możliwość. Bardzo proszę, oddajemy głos, szanowni państwo, aby sprawdzić kworum. Szanowni państwo, mamy kworum. Taką informację uzyskałem z sekretariatu Komisji. Tym samym stwierdzam kworum.

Czy, szanowni państwo, są uwagi do porządku dziennego dzisiejszego posiedzenia? Nie widzę. Wobec niezgłoszenia wniosków do porządku dziennego, stwierdzam jego przyjęcie.

Bardzo proszę o przedstawienie sprawozdania rocznego przez pana Marka Opiołę. Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Wysoka Komisjo, może tytułem wstępu, zanim przejdę do prezentacji, która, mam nadzieję, że zaraz znajdzie się na państwa ekranach na sali i na ekranach pań i panów

posłów oraz gości zaproszonych w sieci. Powiem kilka słów o Trybunale i polskim gabinecie w Trybunale.

Po pierwsze, bardzo serdecznie dziękuję za zaproszenie przez pana przewodniczącego. Chciałbym powiedzieć kilka słów o mojej misji w Trybunale, którą sobie zaplanowałem. Zostałem wybrany do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w ubiegłym roku, żeby dokończyć kadencję po panu komisarzu Januszu Wojciechowskim. Kadencja członka Trybunału trwa 6 lat. Polski gabinet składa się z szefa gabinetu, attaché, asystenta i sekretariatu. I chciałem zapewnić Wysoką Komisję, że jesteśmy do państwa pełnej dyspozycji – do współpracy. Jeżeli będą jakiekolwiek pytania z państwa strony, nie tylko do dzisiejszej prezentacji, ale w ogóle do pracy Trybunału, jesteśmy do państwa dyspozycji. Chętnie z państwem porozmawiamy w wielu tematach, które dotyczą pracy i wyników pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. To tak tytułem wstępu. Ze mną jest pani Aneta Kosieradzka, która jest członkiem mojego zespołu, a zdalnie z Luksemburga obserwuje nas polski gabinet. Jeżeli pojawią się jakieś pytania szczegółowe, udzielą mi pomocy, tak żeby nasza Komisja przebiegła sprawnie, merytorycznie i rzeczowo. To tak tytułem wstępu.

Może na początek, zanim przejdę do tej najważniejszej części, czyli do sprawozdania z wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2020, w związku z tym, że jest to nasze pierwsze spotkanie, chciałem powiedzieć kilka słów o tym, czym w ogóle jest Europejski Trybunał Obrachunkowy, jak wygląda jego struktura, z czego się składa i jakie ma zadania. Przechodząc do tej pierwszej części, kim jesteśmy, to Trybunał funkcjonuje od 45 lat i jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej. Kolegium składa się z 27 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Każdy z członków jest mianowany na 6-letnią kadencję z możliwością przedłużenia. Pracami kolegium kieruje przewodniczący wybierany spośród członów ETO na 3-letnią kadencję. Przewodniczący jest reprezentantem na zewnątrz. Aktualnie przewodniczącym Trybunału jest pan Klaus-Heiner Lehne z Niemiec. Na zdjęciu widzą państwo naszą siedzibę – siedziba mieści się w Luksemburgu – i salę posiedzeń. Członkowie Trybunału przypisani są do jednej z pięciu izb kontrolnych podzielonych tematycznie. W ramach Izby I prowadzone są kontrole z zakresu: rolnictwa, energii, zdrowia, środowiska. Izba II zajmuje się głównie polityką spójności, o której też będę wspominał w dzisiejszej prezentacji z perspektywy państwa polskiego. Kontrole w ramach Izby III dotyczą działań zewnętrznych Unii Europejskiej, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Izba IV zaś zajmuje się przede wszystkim kontrolami dotyczącymi regulacji rynków finansowych i spraw zagranicznych. Ciekawostką jest, że na ostatnim posiedzeniu Trybunału Izba IV i Izba V – której jestem członkiem i o której też zaraz powiem – będzie się głównie zajmowała krajowymi planami odbudowy. Izba V to przede wszystkim kontrole dotyczące regulacji rynków finansowych i spraw gospodarczych. Ja jestem, tak jak wspomniałem, członkiem Izby V. Zajmuję się tematami przekrojowymi obejmującymi finansowanie Unii Europejskiej i administrowanie nią.

Aby przybliżyć państwu jak wygląda i z czego składa się Trybunał, z jakich pracowników, to można powiedzieć, że Trybunał zatrudnia obecnie około 900 kontrolerów, pracowników służb pomocniczych i administracyjnych oraz – co jest też dla nas ważną częścią składową – tłumaczy ze wszystkich krajów Unii Europejskiej. Na wykresie widzą państwo liczbę pracowników zatrudnionych na czas określony. Do tego Trybunał zatrudnia co roku zmienną liczbę pracowników kontraktowych, ekspertów krajowych. Na koniec 2020 r. w Trybunale pracowało 66 osób z Polski, co daje przybliżony udział 7,8% ogółu zatrudnionych.

Jakie mamy zadania? Najłatwiej można powiedzieć, że Trybunał to jest taka europejska NIK odpowiedzialny za kontrolę dochodów i wydatków z budżetu Unii Europejskiej. ETO sprawdza, czy Unia prowadzi solidną sprawozdawczość finansową i prawidłowo stosuje unijne przepisy finansowe, unijne strategie i czy programy pozwalają osiągnąć wyznaczone cele, zapewniają gospodarne wykorzystanie środków oraz czy zapewniają należyte zarządzanie finansami. Trybunał ponadto wydaje opinie na temat projektów przepisów prawnych. Bardzo ważnym elementem pracy Trybunału jest przedstawienie wniosków i uwag z kontroli Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, rządom i parlamen-

tom narodowym oraz opinii publicznej. Naszą rolą jest dostarczanie państwu informacji i analiz, które mogą państwo wykorzystać w swojej pracy w stanowieniu prawa. Ważne jest, by państwo mogli ocenić jakie rozwiązania się sprawdziły, a jakie nie i w jaki sposób można wprowadzić usprawnienia. I tutaj rolę do odegrania mają niezależne kontrole prowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Prace kontrolne. Większość prac kontrolnych ma miejsce w siedzibie Trybunału, czyli w Luksemburgu. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzają również wiele wizyt kontrolnych w Komisji Europejskiej – to nasz główny podmiot kontrolowany – oraz w innych instytucjach, np. w Parlamencie Europejskim, Radzie, czy TSUE, a także w organach szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego w państwach członkowskich, w delegaturach Unii w państwach trzecich oraz organizacjach międzynarodowych. Trybunał stara się, by kontrole zostały ukończone w ciągu 13 miesięcy, zgodnie z celem określonym w rozporządzeniu finansowym Unii Europejskiej. Wizyty dwu, trzyosobowych zespołów kontrolnych trwają zaledwie od kilku dni do kilku tygodni. Wizyty kontrolne na terytorium Unii są zazwyczaj koordynowane we współpracy z najwyższymi organami kontrolnymi danego państwa członkowskiego, np. w przypadku Polski przed każdą wizytą kontrolną informujemy o niej Najwyższą Izby Kontroli. Izba decyduje, czy chce uczestniczyć w naszej wizycie i może do tej wizyty oddelegować swoich kontrolerów w charakterze obserwatorów. To tak tytułem wstępu o Trybunale.

Mogę też dodać, i też zachęcam państwa i Wysoką Komisję, jeżeli pan przewodniczący wyrazi taką wolę i ochotę, żeby spotykać się z państwem częściej i przedstawiać wyniki naszych prac kontrolnych w poszczególnych elementach, które odpowiadają zakresowi przedmiotowemu państwa Komisji. To jest cel, który postawiłem sobie i postawiliśmy w gabinecie polskim, aby przybliżyć Europejski Trybunał Obrachunkowy w Polsce, abyście państwo mieli pełną wiedzę. Wszystkie nasze raporty są dostępne na stronie internetowej. W zależności od tego kiedy są one przyjmowane, tłumaczone są na język krajowy, w związku z tym łatwo można zapoznać się z tymi materiałami. Oprócz tego dzisiejszą prezentację przekażę do sekretariatu, aby była dostępna dla wszystkich pań i panów posłów. Jeżeli państwo będziecie sobie życzyli, to prosimy, żeby zgłosić się do sekretariatu. Ale jeśli będą jeszcze jakieś pytania, które wyjdą poza zakres przedmiotowy naszego dzisiejszego spotkania, na końcu przedstawię wszystkie nasze dane kontaktowe, tak żebyście mogli bezpośrednio skontaktować się z nami. Zachęcam do kontaktu, do rozmowy, dlatego że będzie to dla nas wszystkich bardzo pomocne w naszej pracy, zarówno państwa w Polsce, jak i w naszej, choćby przy różnego rodzaju kontrolach, aby także głos parlamentu polskiego był słyszalny w Trybunale na spotkaniach, kiedy będziemy omawiać poszczególne wrażliwe tematy, w tym tematy kontroli.

Przechodząc do głównego tematu naszego dzisiejszego spotkania, chciałbym przedstawić sprawozdanie roczne. Oczywiście sprawozdanie to gruba książka, kilkaset stron. Nie będę państwa męczył długą prezentacją. Wybraliśmy w tym sprawozdaniu tylko najważniejsze elementy, które pokazują z czego składa się budżet Unii Europejskiej. Jeżeli będziecie państwo mieli ochotę, jesteśmy również w stanie przesłać do sekretariatu Komisji materiały źródłowe, abyście państwo, jako specjaliści od finansów, mogli zobaczyć jak to wygląda w Unii Europejskiej. Sprawozdanie opublikowano w październiku ubiegłego roku. Sprawozdania za rok poprzedni zawsze publikujemy w październiku. W prezentacji, tak jak powiedziałem, skoncentruję się na wybranych działach budżetu unijnego stanowiących jego lwią część, 90% wydatków, czyli na: rolnictwie, spójności i konkurencyjności. Aby łatwiej nam się rozmawiało, przygotowaliśmy dla państwa określenia i skróty, dlatego że… Oczywiście, jak wspomniałem, jesteście państwo specjalistami od finansów, ale żebyśmy mieli łatwość w prezentacji, przygotowaliśmy mały słowniczek poszczególnych pojęć.

W związku z tym wydatki/koszty kwalifikowalne, jak my to rozumiemy? Jest to koszt lub wydatek poniesiony podczas realizacji projektu w ramach programu operacyjnego, który kwalifikuje się do dotacji. Błąd kwantyfikowalny to wynik badania transakcji w sytuacji, gdy istnieje możliwość ustalenia jakiej kwoty transakcji dotyczy błąd. Próg istotności – górna granica tolerancji dla nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli.

Jeśli chodzi o przedstawione skróty, to pragnę zaznaczyć, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne to w sumie 5 głównych funduszy unijnych, w tym: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Przypominam, że tradycyjne zasoby własne Unii to obecnie cztery główne źródła dochodów w budżecie Unii, czyli: cła, wkłady oparte na podatku VAT pobieranym przez państwa członkowskie, bezpośrednie wkłady państw Unii oparte na dochodzie narodowym brutto oraz wkład obliczany na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

Przechodząc do treści naszej prezentacji, roczny budżet Unii jest przyjmowany przez Parlament Europejski i Radę w oparciu o długoterminowe ramy budżetowe uzgodnione na okres kilku lat, które są określane mianem wieloletnich ram finansowych. Ostateczną odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu ponosi Komisja. W 2020 r. poniesione wydatki wyniosły łącznie 173,3 mld euro, co w przeliczeniu na obywatela stanowi około 309 euro. Średnio wydatki Unii odpowiadały 1,1% łącznego dochodu narodowego brutto 27 państw członkowskich Unii i Zjednoczonego Królestwa. Bilans wpłat i wypłat jest dla Polski korzystny, a saldo przepływów finansowych wyniosło 13,2 mld euro, co w przeliczeniu na obywatela Polski dało 346 euro. Na tym slajdzie widzimy jakie było w 2020 r. saldo przepływów finansowych pomiędzy Unią a Polską. Transfery do naszego kraju wyniosły niemal 19 mld euro, a do unijnego budżetu dokładaliśmy się płacąc składkę w wysokości niecałych 6 mld euro. Polska jest beneficjentem netto unijnego budżetu.

Na kolejnym slajdzie widzą państwo płatności z budżetu Unii. Największe przypadają na obszar: „Zasoby naturalne", którego lwią część stanowi Wspólna Polityka Rolna, ale znajdują się tam też Wspólna Polityka Rybołówstwa oraz działania na rzecz środowiska i klimatu. Drugim w kolejności obszarem pod kątem rozmiarów płatności jest „Spójność", gdzie celem wydatków jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE. Na trzecim miejscu mamy „Konkurencyjność", gdzie finansowane są działania mające na celu stymulowanie wzrostu i tworzenia miejsc pracy.

W wyniku swojej kontroli budżetowej Trybunał ustalił, że sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2020 r. daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji. Dochody za 2020 r. są legalne i prawidłowe. W odniesieniu do wydatków Trybunał wydał opinię negatywną i wskazał, że występuje w nich istotny poziom błędu – 2,7%. Podobny poziom błędu był szacowany w poprzednich latach. I tutaj, na tym slajdzie, mamy jak ten błąd kształtował się na przestrzeni ostatnich lat. Błąd rozumiemy jako kwotę, która nie powinna była zostać wypłacona z budżetu Unii. Do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami Unii, a zatem niezgodnie z celami założonymi przez Radę i Parlament Europejski przy przyjmowaniu tych przepisów bądź, gdy sposób ich wykorzystania jest niezgodny ze szczegółowymi przepisami krajowymi. Jeśli chodzi o całość wydatków, poziom błędu za 2020 r. mieści się w przedziale od 1,8% do 3,6%. Środkowy punkt w tym przedziale, wynosi 2,7%., czyli jak wspomniałem jest porównywalny do poziomu lat poprzednich.

Co roku podczas swojej kontroli budżetowej Trybunał odnotowuje prawidłowość wskazującą, że kategorie wydatków wiążą się z różnymi rodzajami ryzyka. Płatności dokonywane na nasadzie zwrotu kosztów są obarczone wysokim ryzykiem. W ich przypadku Unia zwraca koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją kwalifikowalnych działań. Są one objęte bardziej złożonymi zasadami i obejmują m.in.: projekty badawcze w ramach działu „Konkurencyjność", inwestycje na rzecz rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich w działach „Spójność" i „Zasoby naturalne". Widzimy je po lewej stronie slajdu. Wydatki tego rodzaju stanowiły około 59% populacji objętej kontrolą Trybunału za 2020 r., a szacowany poziom błędu w tych wydatkach wyniósł 4%.

Sytuacja wygląda inaczej, jeśli przyglądamy się płatnościom opartym głównie na uprawnieniach. Są one obarczone mniejszym ryzykiem i uzależnione od spełnienia przez beneficjentów określonych, mniej skomplikowanych warunków. Należą do nich na przykład stypendia dla studentów i stypendia badawcze w ramach działu „Konku-

rencyjność”, pomoc bezpośrednia dla rolników w ramach działu „Zasoby naturalne”, czy wynagrodzenia dla pracowników Unii – dział „Administracja”. Na slajdzie widnieją po prawej stronie. Szacowany poziom błędu w wydatkach obarczonych niskim ryzykiem, które stanowią 41% populacji skontrolowanej przez Trybunał, znajdował się poniżej progu istotności ustalonego na poziomie 2%.

Główne ustalenia zarządzania budżetem i finansami. Jednym z większych wyzwań stojących przed budżetem UE jest nieprzerwanie rosnąca na przestrzeni lat kwota zobowiązań pozostających do spłaty, wynikająca z tego, że poziom zobowiązań przewyższa kwotę zrealizowanych płatności. Kwota ta wciąż rosła i na koniec 2020 r. osiągnęła 303,2 mld euro. Wzrost był mniejszy niż w poprzednich latach po części ze względu na udostępnienie dodatkowych środków na płatności na potrzeby zwalczania pandemii COVID-19. Można wskazać dwie zasadnicze przyczyny wysokiego poziomu tych zobowiązań. Po pierwsze, kwota środków na zobowiązania systematycznie przekracza kwotę środków na płatności. Ponadto, duże znaczenie mają tu problemy z absorpcją i opóźnienia we wdrażaniu funduszy strukturalnych, które kumulują się w czasie. W obszarze „Spójności” kraje członkowskie mają obecnie 3 lata na rozliczenie wydatków. Choć proces absorpcji środków z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przyspieszył w 2020 r., w porównaniu z poprzednimi latami wciąż przebiega wolniej niż w przypadku poprzednich wieloletnich ram finansowych. Wskaźnik łącznej absorpcji dla wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 był o około 7% niższy niż w przypadku poprzednich. Według stanu na koniec 2020 r. zaciągnięto zobowiązania na całą kwotę przydzieloną państwom członkowskim z funduszy ESI – 465 mld euro, a tymczasem 45% z tej sumy, tj. 209 mld euro, wciąż pozostaje do wykorzystania. Kwota ta stanowi największą część 303 mld euro zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2020 r. Jak widać na slajdzie, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice, jeśli chodzi o absorpcję środków z funduszy ESI przydzielonych im na okres 2014–2020. Przykładowo Finlandia wykorzystała do końca 2020 r. 79% przydzielonych jej środków, podczas gdy trzy państwa członkowskie, w których wskaźnik absorpcji był najniższy, tj. Włochy, Chorwacja i Hiszpania, wykorzystały jedynie około 45% kwot objętych zobowiązaniami. Tempo absorpcji w Polsce na poziomie 17% plasuje się blisko średniej unijnej.

Dochody. Zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne. Trybunał wykrył również istotne uchybienia, wymagające podjęcia działań ze strony Unii, w kontrolach przeprowadzanych przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia luki w należnościach celnych. Nie mają one jednak wpływu na opinię pokontrolną Trybunału na temat dochodów, ponieważ nie dotyczą transakcji leżących u podstaw rozliczeń, lecz ryzyka niekompletności tradycyjnych zasobów własnych. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym nr 4/2021 na temat kontroli celnych Trybunał zalecił podjęcie działań w celu poprawy sytuacji w tym obszarze.

Programy wydatków w obszarze konkurencyjności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia mają na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego, badań naukowych i zatrudnienia. Przeważająca część wydatków przypada na program „Horyzont 2020”, wspierający badania naukowe i innowacje, oraz program „Erasmus+” ukierunkowany na kształcenie, szkolenie, młodzież i sport. Badanie Trybunału wykazało, że poziom błędu w tym obszarze wynosi 4%. Najczęściej spotykane były błędy dotyczące kosztów niekwalifikowanych, np. zawyżone koszty osobowe, nieprawidłowo naliczone koszty podwykonawstwa lub koszty, które nie zostały faktycznie poniesione. Błędy w zakresie podwykonawstwa dotyczyły w większości przypadków beneficjentów, którzy nie zdawali sobie sprawy z różnicy w podejściu do bezpośrednich kosztów osobowych i kosztów konsultantów zewnętrznych w ramach programów finansowanych ze środków unijnych. Ryzyko wystąpienia błędów tego rodzaju jest szczególnie wysokie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą posiadać niewielu własnych pracowników lub nie posiadać ich wcale, korzystają natomiast z usług innych przedsiębiorstw. W wydatkach w ramach programu „Horyzont 2020” utrzymuje się wysoki poziom ryzyka. Pozostają one głównym źródłem błędów wykrywanych przez Trybunał. Zasady dotyczące dekla-

rowania kosztów osobowych w ramach programu „Horyzont 2020" są nadal złożone, pomimo wysiłków zmierzających do ich uproszczenia.

W niemal wszystkich transakcjach w próbie dotyczących programu „Horyzont 2020" wykryliśmy błędy, co związane jest ze złożonymi zasadami dotyczącymi deklarowania kosztów osobowych w tym programie. Widoczna była też tendencja wskazująca, że w projektach realizowanych przez MŚP stosunkowo częściej występowały błędy. Trybunał wydał zalecenia, by poprawić tę sytuację poprzez działania obejmujące m. in. uproszczenie przepisów w programie „Horyzont 2020" i zapewnienie lepszego wsparcia informacyjnego dla beneficjentów.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Ten obszar polityki finansowany jest głównie z trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego. Polska jest największym beneficjentem tej polityki. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że w tym dziale wystąpił istotny poziom błędu i wyniósł 3,5%. Największy udział w poziomie błędu miały projekty i koszty niekwalifikowalne; naruszenie zasad rynku wewnętrznego, zwłaszcza nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa, oraz brak podstawowych dokumentów poświadczających.

Kolejna część, czyli zasoby naturalne. Ten obszar wydatków obejmuje wspólną politykę rolną, wspólną politykę rybołówstwa, a także część wydatków Unii przeznaczonych na środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu. Na WPR przypada aż 98% wydatków w dziale „Zasoby naturalne". Ogólnie rzecz biorąc Trybunał stwierdził, że w tym dziale poziom błędu był zbliżony do progu istotności, czyli do 2%. Podobnie jak w poprzednich latach, w przypadku płatności bezpośrednich – które są oparte w dużej mierze na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych i stanowią 69% wydatków w dziale „Zasoby naturalne" – poziom błędu znajdował się poniżej progu istotności. Wyniki kontroli Trybunału wskazują ogółem, że w pozostałych obszarach wystąpił istotny poziom błędu. Większość wydatków w tych obszarach podlega skomplikowanym warunkom kwalifikowalności, co przekłada się na wyższe ryzyko wystąpienia błędu.

Co robimy, gdy znajdziemy jakieś nieprawidłowości? Jeśli zauważymy jakieś nadużycia finansowe, to kierujemy sprawę do OLAF. Podczas kontroli budżetowej na 728 transakcji Trybunał wykrył i przekazał do OLAF 6 takich przypadków, co jest poziomem porównywalnym do lat poprzednich. We wszystkich z tych spraw OLAF zdecydował się wszcząć dochodzenie. Mamy też taką zasadę, że zawsze, tak jak wspomniałem, sprawdzamy jak zostały zrealizowane zalecenia Trybunału. Przyjęliśmy taką zasadę, że cofamy się 3 lata, żeby sprawdzić – i tu jest właśnie informacja za rok 2017 – jak były zrealizowane nasze zalecenia pokontrolne. Aktualnie mamy podejście, tak jak powiedziałem, 3 lata wcześniej. Mamy cztery oceny realizacji zaleceń: pierwsza ocena, czyli zrealizowane zalecenia w pełni, druga ocena, w przeważającej mierze, częściowo oraz niezrealizowane. Jeśli chodzi o ostatnie przeprowadzone badanie, jak widać na slajdzie, 97% zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym zostało zrealizowanych, natomiast dla sprawozdań specjalnych, czyli do naszych raportów, które są raportami tematycznymi, odsetek ten wyniósł 91%. Monitorowanie realizowania zaleceń stanowi źródło informacji na temat mocy perswazji Trybunału i oddziaływania jego pracy.

I tutaj chciałbym zakończyć omawianie sprawozdania z wykonania budżetu i chciałem przejść do drugiej części mojej prezentacji, czyli ustaleń Trybunału z kontroli zgodności w ramach polityki spójności.

Przechodząc do tej części, polityka spójności jest głównym narzędziem finansowym realizacji polityki Unii. Jej celem jest promowanie ogólnego harmonijnego rozwoju państw członkowskich i jej regionów. W okresie programowania, czyli w latach 2014-2020, na politykę spójności przypadało około 350 mld euro, tj. około 1/3 budżetu Unii Europejskiej. Polska jest głównym beneficjentem tej polityki z alokacją na poziomie 76 mld euro, tj. 1/5 środków zaangażowanych w ramach polityki spójności. Wsparcie w ramach trzech funduszy, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, udzielane jest na budowę infrastruktury, inwestycje produkcyjne, projekty dotyczące ochrony środowiska i transportu, inwestycje mające na celu wspieranie zatrudnienia i tworzenie większej liczby miejsc pracy.

Trybunał kontroluje wydatki deklarowane przez państwa członkowskie… Coś się… Zawiesiliśmy się. I co teraz?

Głos z sali:

Mogę prosić informatyka?

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Zostało nam sześć slajdów, które są najważniejsze, więc…

Poseł Gabriela Masłowska (PiS):

Przepraszam, czy prezentacja będzie dostępna?

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Tak, pani poseł. Wszystko będzie w sekretariacie, będzie dostępne i…

Poseł Gabriela Masłowska (PiS):

To jest bardzo ważne, bo nie sposób wszystko zapamiętać.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Nie. Jasne, oczywiście. Wszystkie materiały będą przekazane do sekretariatu. Chyba, że w ramach tego jak czekamy, no to może, jeżeli są pytania, to może teraz, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

myślę, że zaczekajmy do końca prezentacji.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Jasne. Dobrze. O, jest.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Już jesteśmy.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Tylko musimy się cofnąć. Dobrze.

Kontrola zgodności. Trybunał kontroluje wydatki deklarowane przez państwa członkowskie do Komisji Europejskiej w oparciu o próbę transakcji wyznaczonej losowo z wykorzystaniem metod statystycznych. W okresie 2014-2020 Trybunał skontrolował łącznie 1635 transakcji. 289 z tych transakcji, około 18%, dotyczy polskich programów operacyjnych. Rokrocznie Trybunał bada próbę około 230 transakcji, z czego około 40 transakcji dotyczy Polski. Polska jest jednym z najczęściej kontrolowanych krajów w ramach polityki spójności. Jest to związane z dużą alokacją środków i kwotą wydatków dla Polski. Łącznie w okresie 2014-2020 objęliśmy badaniem wydatki z 23 programów operacyjnych. 1/3 badanych transakcji, 116 z 289 transakcji, dotyczy Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, dwóch edycji programu: jednej dla okresu programowania 2007-2013 i kolejnej dla okresu programowania 2014-2020. Ten program jest największym programem operacyjnym w historii polityki spójności. Rezultaty naszych prac w oparciu o próbę wydatków są ekstrapolowane dla wszystkich wydatków w ramach polityki spójności. Kontrola zgodności jest realizowana na podstawie standardowego programu i arkuszy kontrolnych, który ma zastosowanie dla wszystkich transakcji, niezależnie od krajów i regionów. Zakres kontroli jest identyczny dla wszystkich krajów.

Ustalenia – błędy kwantyfikowalne. W przypadku braku zgodności z przepisami Trybunał ocenia, czy błędy są istotne i naruszają ogólne warunki płatności. Ocena opiera się na następującym pytaniu: czy wypłacono by inną kwotę lub wybrano innego wykonawcę, gdyby postępowano zgodnie z właściwymi procedurami? Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, wówczas Trybunał kwantyfikuje takie błędy, jeśli ma wystarczającą pewność i podstawę. Trybunał w swoich sprawozdaniach rocznych wskazuje liczbę błędów kwantyfikowalnych. W okresie 2014-2020 błędy kwantyfikowalne stwierdzono w 236 kontrolowanych transakcjach, tj. około 15% wszystkich kontrolowanych transakcji. 40 z tych błędów dotyczy polskich programów. Trybunał wyznacza i raportuje rokrocznie o stwierdzonym poziomie błędu dla spójności.

Ustalenia poziomu błędu dla spójności. W latach 2014-2020 najbardziej prawdopodobny poziom błędu w obszarze spójności utrzymywał się powyżej progu istotności wynoszącego 2%. Próg istotności określa poziom tolerowalnego błędu. Z uwagi na ten poziom błędu, obszar polityki spójności uznaje się za obszar obarczony wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Na slajdzie widać kształtowanie się poziomu błędu w latach 2014-2020.

Ustalenia rodzaju błędów. W obszarze spójności wyróżniamy cztery główne kategorie błędów: pierwszy, koszty niekwalifikowalne, drugi, niekwalifkowalne projekty/działania lub niekwalifikujący się beneficjenci, trzeci – poważne błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa oraz czwarty – inne błędy. Jeśli chodzi o obszar spójności w 2020, błędy dotyczące kwalifikowalności wydatków oraz niekwalifikowalnych projektów, działań lub beneficjentów złożyły się na niemal 2/3 szacowanego poziomu błędu. Udział błędów dotyczący zamówień publicznych obniżył się w porównaniu z latami poprzednimi, ale nadal pozostaje istotny.

Rodzaje błędów w obszarze spójności. Mamy cztery grupy błędów: niekwalifikowalne koszty, to są wydatki niezgodne z wymogami ustanowionymi przez przepisy Unii oraz krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności, np. VAT, jeśli beneficjent może go odzyskać, zakup używanych środków trwałych; niekwalifikowalne projekty/działania lub niekwalifikujący się beneficjenci, tj. projekty niespełniające kryteria wyboru wyznaczone przez program lub uczestnicy niespełniający wymogów dla udziału w finansowanych działaniach, np. spoza grupy docelowej młodych do 30 roku życia bez pracy, formalnego kształcenia ani szkolenia; trzecie, błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy publicznej – obejmują one przypadki udzielenia zamówienia bez odpowiedniej procedury przetargowej, nieprawidłowości przy ocenie ofert, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub publikacji ogłoszenia bądź zastosowanie niewłaściwych procedur przetargowych oraz niespełnienia warunków dla przyznania pomocy publicznej przedsiębiorcom, np. brak statusu MŚP. Inne błędy, to brak podstawowych dokumentów poświadczających.

I tak, błędy stwierdzone dla polskich transakcji. Błędy kwantyfikowalne stwierdzone przez Trybunał w przypadku polskich transakcji dotyczą głównie trzech kategorii: koszty niekwalifikowalne stanowiące około 80% wszystkich kwantyfikowalnych błędów oraz w mniejszym stopniu niekwalifikowalne projekty lub niekwalifikujący się beneficjenci oraz pomoc państwa. Daje się zauważyć różnice w częstotliwości stwierdzonych błędów kwantyfikowalnych w zależności od funduszy. Trybunał częściej stwierdzał błędy kwalifikowalne w przypadku projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego niż w przypadku Funduszu Spójności. Wartym podkreślenia jest to, że Trybunał potwierdza relatywnie niewiele błędów kwantyfikowalnych w ramach inwestycji finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych stwierdzonych przez Trybunał w przypadku Polski odpowiada średniej unijnej.

Jakie są nasze ustalenia i przykłady? Tutaj chciałbym wskazać przykład błędu dotyczącego niekwalifikowalnych wydatków stwierdzonych dla polskich transakcji. I tak, zgodnie z przepisami Unii, wydatki związane z VAT kwalifikują się do współfinansowania wyłącznie, jeśli nie podlegają one zwrotowi na mocy krajowych przepisów dotyczących VAT. Podobnie jak w ubiegłym roku, Trybunał ustalił, że w przypadku 11 projektów w czterech programach operacyjnych organy państw członkowskich zadeklarowały podatek VAT podlegający zwrotowi, jako wydatek kwalifikowalny. Osiem z tych błędów wystąpiło w Polsce, a Trybunał przedstawił je w ubiegłorocznym sprawozdaniu. We wszystkich przypadkach instytucje audytowe nieprawidłowo zinterpretowały zasady kwalifikowalności i nie zgłosiły nieprawidłowości. W wyniku zastosowania korekt finansowych przez Komisję Europejską błędy te nie zostały skwantyfikowane.

I, Wysoka Komisjo, na tym chciałbym zakończyć moją prezentację. I tak, jak powiedziałem na wstępie, jesteśmy do państwa dyspozycji, do współpracy. Wszystkie materiały, o które pytała też pani poseł, będą dostępne w sekretariacie, zarówno ta prezentacja, jak też materiały źródłowe. Zapraszam do kontaktu. Tu przed chwilą były dane do naszego gabinetu, ale my te wszystkie dane przekażemy do sekretariatu, tak żeby państwo, panie

i panowie posłowie wiedzieli. I zapraszam do współpracy. Jeżeli będzie wola ze strony Komisji i czas oczywiście, bo wiem, że państwo jesteście najbardziej zapracowaną komisją w Sejmie, w związku z tym jesteśmy…

Głos z sali:

Nikt tego nie zauważa, ale dziękujemy.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Jesteśmy do dyspozycji i do przedstawiania zarówno raportów ze sprawozdania budżetowego, ale też takich raportów jak o cłach. Tylko, jak państwo wejdziecie na naszą stronę internetową, ten raport jest zanonimizowany, niestety nie udało się… zanonimizowane są przedstawione dane, ponieważ niektóre państwa członkowskie powiedziały, że nie mogą przedstawić swoich danych i one przedstawione są w formie ogólnej. Ale jeżeli będzie wola ze strony Komisji, żeby na przykład na temat tego wspomnianego raportu porozmawiać, jesteśmy też gotowi, bo mamy na ten temat prezentację i będziemy mogli też coś więcej powiedzieć. Tutaj chciałbym postawić kropkę. Dziękuję za zaproszenie, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję za wystąpienie członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pana Marka Opioły.

Szanowni państwo, dostaliśmy dużą ilość informacji dotyczących funkcjonowania i sposobu pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Tym samym otwieram dyskusję. Proszę o pytania. Jeżeli padną takie pytania, to będę również gorąco prosił o odpowiedź. Bardzo dziękuję na wstępie za deklarację przekazania tych wszystkich informacji. Poproszę sekretariat naszej Komisji o to, aby zostały umiejscowione na naszych iPadach. Ale myślę, że to jest taki materiał, który też dobrze, żeby zapoznali się nie tylko członkowie Komisji Finansów Publicznych, ale w ogóle parlamentarzyści, bo ukazuje to państwa pracę, ale też i pokazuje to, że te pieniądze, które trafiają do poszczególnych państw – myślę o pieniądzach europejskich – nie są tylko i wyłącznie nadzorowane i kontrolowane z pozycji państw, ale i również z pozycji Trybunału. Cieszymy się z tego, że mogliśmy zobaczyć zarówno tę prezentację, jak i liczymy na to, że przy kolejnych okazjach państwo będziecie przedstawiać nam kolejne informacje.

Bardzo proszę, pani przewodnicząca Gabriela Masłowska. Bardzo proszę.

Poseł Gabriela Masłowska (PiS):

Przepraszam za spóźnienie z powodu posiedzenia innej komisji, ale chciałam zapytać, jak pana zdaniem Polska jest oceniana na tle innych krajów pod względem tym, o którym mówimy, tj. prawidłowości wykorzystania środków unijnych. Generalnie pewnie w różnych programach różnie to wygląda, ale czy można wyrobić sobie zdanie, opinię zachowujemy się pod tym względem, czy postępujemy zgodnie z prawem i czy możemy być tu przykładem, czy też jest inaczej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Pani przewodnicząca, tak jak wspomniałam, ale może jeszcze tytułem wstępu do mojej wypowiedzi i do odniesienia się do wystąpienia pana przewodniczącego, na bieżąco staramy się być w kontakcie z komisjami branżowymi. W wyniku pandemii nasz kontakt był troszeczkę utrudniony, ale staramy się przedstawiać nasze ustalenia nie tylko na Komisji Europejskiej, ale i kontroli państwowej. W późniejszym czasie plan jest taki, żeby przedstawiać raporty innym komisjom branżowym, ale już z raportami specjalnymi, o których mówimy, dotyczącymi wydatkowania funduszy. Na przykład ostatnio mieliśmy bardzo ciekawą kontrolę wynikającą z praw pasażerów ruchu lotniczego w czasie pandemii, badaliśmy jak to się kształtowało w Unii Europejskiej. To jest ten niedawno opublikowany raport specjalny. Mieliśmy też niedawno opublikowany raport dotyczący wprowadzenia telefonii 5G na przykładzie państw europejskich. W związku z tym zakres

przedmiotowy naszych kontroli jest bardzo szeroki. W przyszłości będziemy starać się przedstawiać raporty na komisjach i też pracować na komisjach branżowych.

Odnosząc się do pytania pani poseł, chciałbym powiedzieć, podobnie jak w mojej prezentacji, że Polska w kwestii spójności była najbardziej i najczęściej kontrolowanym krajem. Tutaj Polska wypada dobrze, w średniej unijnej absorpcji tych środków. Nic nadzwyczajnego się tutaj nie dzieje. Staramy się czuwać nad tym – dodam od siebie – jako gabinet, żeby mieć rękę na pulsie. W innych naszych kontrolach, tzw. branżowych, o których wspomniałem, czyli właśnie prawach pasażerów, widzimy, że są to kontrole, które nie dotyczą tylko i wyłącznie Polski… Bo to nie jest tak, że Trybunał kontroluje wszystkie państwa członkowskie w danej kontroli. Nie jesteśmy w stanie tego zrobić przy takiej liczbie kontrolerów, jaką mamy, czyli… Pani poseł nie było, ale nasza instytucja składa się z prawie 900 pracowników, w związku z tym kontrolujemy tylko określone państwa w danym zakresie, w którym widzimy, że statystycznie nam wypada, że tam te środki, jeżeli one dotyczą funduszy, są najbardziej przekazywane i są wykorzystywane. I są takie kontrole, jak na przykład w funduszach, gdzie Polska jest, tak jak powiedziałem, najczęściej kontrolowana, a są też takie kontrole, do których po prostu nasi kontrolerzy nie przyjeżdżają i tylko wysyłamy pytania i tworzymy jakiś obraz, który pokazuje nam jak to wygląda na przestrzeni Unii Europejskiej. W związku z tym tak to się przedstawia z perspektywy Trybunału. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Chciałem zapytać, czy są jeszcze jakieś pytania, szanowni państwo? Jest pani poseł? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Teresa Pamuła (PiS):

Panie przewodniczący, Szanowna Komisjo, chciałam zapytać o sprawę środków na Wspólną Politykę Rolną. Jak wiemy, budżet Wspólnej Polityki Rolnej to prawie 50%, a nawet więcej, budżetu Unii Europejskiej. Jak polscy rolnicy wykorzystują te środki i czy mieszczą się w średniej popełnianych błędów, czy są jakieś zagrożenia? Chciałam o to zapytać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dziękuję serdecznie.

Bardzo proszę o odpowiedź.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Panie przewodniczący, pani poseł, w naszym sprawozdaniu tego rodzaju rzeczy nie kontrolujemy, nie schodzimy tak szczegółowo. To są kwestie poruszane w kontrolach zakresowych, tematycznych. Ale tak, jak ogólnie powiedziałem w odpowiedzi do poprzedniego pytania, widzimy, że polscy rolnicy poprawnie wykorzystują te środki. Zdarzają się oczywiście sytuacje błędów. Ale żeby odpowiedzieć konkretnie, a lubię być konkretnym, przygotujemy odpowiedź na to pytanie i możemy też postarać się przygotować prezentację, jeżeli Wysoka Komisja sobie życzy, na tak szczegółowe pytanie, tak jak to przygotowaliśmy. Bo ta prezentacja dotycząca spójności właśnie wynikła z pytania, które zostało zadane na którejś z kolei Komisji do Spraw Unii Europejskiej, żeby właśnie zrobić taki wyciąg dotyczący spójności. Możemy też przygotować, jeżeli państwo jesteście zainteresowani, taki wyciąg dotyczący polityki rolnej, i jak to wygląda, i po prostu wejdziemy w ten temat głębiej i przeanalizujemy to szczegółowo, i będziemy gotowi, będziemy w kontakcie z sekretariatem i panem przewodniczącym, żeby określić jakiś czasokres, żeby ponownie spotkać się i żeby przedstawić na przykład taką prezentację, jeżeli będzie wola Wysokiej Komisji, żeby się zapoznać z taką informacją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś dodatkowe pytania? Nie widzę, szanowni państwo. Na tym w takim razie wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Jeszcze raz serdecznie dziękuję za obecność, za przybliżenie tak bardzo ważnego obszaru dla funkcjonowania nie tylko z pozycji Komisji Europejskiej, czy Unii Europejskiej jako takiej, ale również

z pozycji tych wszystkich pieniędzy, które trafiają do nas, do Polski i są wykorzystywane, począwszy od ministerstw, po najmniejsze polskie samorządy, ale również adresowane są w ogóle do polskich przedsiębiorców i do wielu organizacji. Jeszcze raz serdecznie dziękuję. Prosimy gorąco o przedstawienie tych sprawozdań, które były wnioskowane w trakcie pytań. Jeszcze raz bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, tym samym zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo dziękuję. I zapraszam członków Komisji Finansów Publicznych dosłownie za 33 minuty, patrząc na mój zegarek, na kolejne posiedzenie Komisji o godzinie 11. Bardzo dziękuję.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Ja też bardzo dziękuję za państwa uwagę i czas, i za możliwość przedstawienia naszej prezentacji. Tak jak powiedziałem, jesteśmy do państwa dyspozycji. I ten mój mandat, który właśnie kończy się w maju, jest przedłużony na kolejne 6 lat, dlatego liczę na współpracę z Wysoką Komisją w tym zakresie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Pozwalam sobie w takim razie przekazać w naszym imieniu gratulacje. Wszystkiego dobrego.